

# Subsídios de deputados estaduais, verbas indenizatórias e limites constitucionais

*Ives Gandra da Silva Martins\**

## *Consulta*

Formula-me, a Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, por intermédio de seu eminente Procurador-Geral Adjunto, Dr. Maurício da Cunha Peixoto, as seguintes questões:

1) É possível que a Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, além das verbas remuneratórias, pagas como retribuição pecuniária pelo trabalho exercido, destine aos Deputados recursos de natureza indenizatória de despesas decorrentes do exercício do mandato parlamentar e não custeadas diretamente pelo Poder?

2) O parâmetro estabelecido no art. 27, § 2º, da Constituição Federal para a fixação da remuneração dos Srs. Deputados Estaduais alcança também as retribuições pecuniárias de natureza indenizatória?

3) É possível, dadas as características particulares dos parlamentos dos Estados e peculiaridades inerentes ao exercício dos mandatos estaduais, o pagamento aos Srs. Deputados Estaduais de verbas indenizatórias que não encontrem símile no modelo federal, seja no que diz respeito ao valor, seja no que diz respeito às despesas indenizadas?

4) Admitida a regularidade de existência da

destinação aos Srs. Deputados de verbas de natureza indenizatória, poder-se-ia ter a este título verbas de representação, assim entendidas como o pagamento corresponsivo da ocupação de posições especiais na estrutura do Poder?

5) Seria também regular que as verbas de representação mencionadas no quesito anterior variassem, quanto ao valor, de acordo com as posições ocupadas pelos parlamentares, em função do agravamento das responsabilidades, o desdobramento e multiplicação de funções e compromissos institucionais e a conseqüente distensão do tempo a ser despendido em sua atuação, nos moldes estabelecidos pela Resolução da Assembléia Legislativa 4.672/90 (art. 4º), Resolução 5.154/94 (art. 3º), cujos parâmetros foram fixados nas decisões da Mesa de 30/10/96, 12/03/97, 29/12/97, 28/10/98, 14/10/99, 04/11/99 e 06/03/2001, para os parlamentares que ocupem a Presidência da Casa, 1ª Secretária, a Mesa, Lideranças e Vice-Lideranças, Presidências de Comis-

\* Professor Emérito da Universidade Mackenzie, em cuja Faculdade de Direito foi Titular de Direito Econômico e de Direito Constitucional e Presidente do Centro de Extensão Universitária.

sões e Relatorias, assim como para aqueles que sejam membros de comissões?

6) Admitida, ainda, a regularidade da destinação aos Srs. Deputados de verbas de natureza indenizatória, seria justificável que as mesmas tenham por objeto o pagamento das despesas variáveis inerentes ao custeio do mandato, fazendo face às despesas, tais como, contratação de consultoria especializada, transporte aéreo e terrestre, gasolina e manutenção de veículos por não mais contar a Assembléia Legislativa com frota oficial, manutenção de escritórios junto às bases eleitorais, divulgação da atividade parlamentar, coordenação e organização de trabalhos institucionais com a necessária mobilização da sociedade, despesas com correios, telefone, etc.?

7) Considerando que as verbas indenizatórias mencionadas no quesito anterior podem variar não só em razão das necessidades peculiares a cada deputado como também conforme as tarefas e funções institucionais por ele exercidas, e considerando a grande dificuldade operacional e a mobilização administrativa que a exigência de eventual prestação de contas geraria, seria possível que a disponibilização dos recursos se fizesse diretamente ao deputado, descontando-se o Imposto de Renda?

8) O fato de descontar-se o Imposto de Ren-

da sobre as verbas indenizatórias destinadas aos Srs. Deputados para o custeio do mandato alteraria a sua natureza, transmudando-as em parcelas de remuneração?

9) Admitindo-se a resposta negativa ao quesito anterior, beneficiou-se o Estado com o recolhimento do Imposto de Renda sobre as verbas de natureza indenizatória?

10) No que toca às rubricas de natureza remuneratória pagas mensalmente aos Srs. Deputados Estaduais, descumpriu a Assembléia Legislativa Mineira o parâmetro estabelecido no art. 27, § 2º, da Constituição Federal?

11) As regras dos arts. 37, XI e 39, § 4º da Constituição Federal são auto-aplicáveis?

12) A Lei Estadual 13.200/99, ao manter, em seu art. 2º, "os serviços assegurados na data desta lei aos membros dos Poderes e os valores indenizatórios dos serviços não prestados pela respectiva administração, necessários ao desempenho da representação, segundo sua natureza e abrangência", convalidou, para a atual legislatura, o pagamento das verbas indenizatórias previstas na normatização da Assembléia Legislativa editada na legislatura anterior, mormente nas Resoluções 5.154/94, 5.179/97, Deliberações da Mesa 1.509/98 e 1.576/98, além das normas mencionadas no quesito 5"?

---

## Resposta

De início, mister se faz um esclarecimento. Em entrevista que dei ao jornal *Estado de Minas* sobre a questão, referi-me apenas à questão tributária e, não tendo sido alertado pelo jornalista

que elaborava a matéria, declarei que se, sobre as verbas de representação e outros acréscimos semelhantes, não houvesse recolhimento do Imposto sobre a Renda, por ter sido a imunidade do

direito anterior afastada pela Constituição de 1988, haveria irregularidade no pagamento de tais verbas <sup>1</sup>.

No exame dos documentos ora apresentados, verifiquei que o Imposto sobre a Renda fora recolhido e a meu ver, como demonstrarei neste parecer, a mais do que o necessário, razão pela qual aquela entrevista fica prejudicada, à luz dos elementos não mencionados à época pelo respeitado jornal.

Antes de passar a responder às diversas questões apresentadas, pretendo tecer algumas considerações sobre os artigos constitucionais que regem a matéria, para, só depois desta análise, expor minha posição sobre as mesmas.

A primeira questão diz respeito à determinação do § 4º, do art. 39, da Constituição Federal assim redigido:

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo

de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI <sup>2</sup>.

O dispositivo, claramente, refere-se a

a) remuneração,

b) por subsídio,

c) fixada em parcela única,

d) vedada qualquer gratificação,

e) vedado qualquer adicional,

f) vedado qualquer abono,

g) vedada qualquer

verba de representação,

h) vedada qualquer outra espécie remuneratória,

i) que o disposto nos incisos X e XI do art. 37 deve ser respeitado.

Tais incisos estão assim redigidos:

X. a remuneração dos servidores públi-

*“... Indenização é reposição de valor de bem material ou imaterial quantificável, que já pertencia ao indenizado, não sendo, portanto, acréscimo patrimonial ‘lato sensu’.”*

<sup>1</sup> Escrevi: “O imposto sobre a renda tornou-se mais justo, na medida em que houve a eliminação do princípio das mordomias oficiais, constante do art. 21, IV, da precedente Constituição, que estava assim redigido: “Art. 21 Compete à União instituir imposto sobre: ... IV. renda e proventos de qualquer natureza, salvo ajuda de custo e diárias pagas pelos cofres públicos na forma da lei”.

Hoje pagarão, todos, Imposto sobre a Renda, pela aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica que seja resultado do produto do trabalho, capital ou de ambos, ou ainda de proventos de qualquer natureza, estes considerados os acréscimos patrimoniais não compreendidos como renda” (*Comentários à Constituição do Brasil*, 6º vol., tomo I, Ed. Saraiva, 2ª. ed., 2001, p. 283).

<sup>2</sup> Celso Bastos comenta-o, dizendo: “Sobre a remuneração e o subsídio – que é a grande inovação da Emenda 19/98—dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da Administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos, fica certo o seguinte:

a) haverá um limite máximo para os ocupantes de cargos e empregos públicos, tomando-se como teto geral o subsídio mensal, em espécie, dos ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 37, XI, com redação dada pela EC 19/98);

b) a remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º do art. 39: “O membro do Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI” (*Comentários à Constituição do Brasil*, 9º vol., Ed. Saraiva, 2000, p. 625).

cos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

XI. a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”.

Os dois dispositivos fazem menção à lei a ser produzida e que não foi produzida até hoje, visto que a Emenda Constitucional que introduziu a redação é de número 19, de 04/06/1998, e as Leis federais 8.448, de 21/07/1992, e 8.852, de 04/02/1994, antecedem a promulgação da referida emenda constitucional.

Antes de examinar o aspecto temporal e o da auto-aplicabilidade do dispositivo que serve de fundamento à remuneração dos servidores públicos e às legislações estaduais e municipais para definir os subsídios de suas Casas de Leis,

quero ater-me à exegese do próprio comando supremo.

Faz referência, o constituinte, a qualquer remuneração conformada em subsídio, vedando qualquer acréscimo, seja de que forma for: adicional, abono, gratificação etc.<sup>3</sup>.

A questão crucial é saber se a “indenização” corresponde à “remuneração”.

Entendo que não. Indenização é reposição de valor de bem material ou imaterial quantificável, que já pertencia ao indenizado, não sendo, portanto, acréscimo patrimonial *lato sensu*. O bem material ou imaterial perdido é repostado pela indenização que, embora, na maioria dos casos, revista-se da forma pecuniária, de rigor, recompõe a totalidade do patrimônio atingido.

Remuneração é contraprestação por serviço ou trabalho, apenas deste tipo de subsídio tendo o constituinte cuidado, na disposição constitucional<sup>4</sup>.

Tanto não considerou que as verbas de indenização fossem subsídios, que admitiu o seu pagamento apenas no caso de sessões extraordinárias, impondo como limite, no § 7º do art. 57, que não sejam superiores ao subsídio mensal, como se vê da letra do dispositivo:

<sup>3</sup> Maria Helena Diniz esclarece: “Subsídio. 1. Direito constitucional e direito administrativo. a) Remuneração paga pelo Estado aos membros dos Poderes Legislativo e Executivo” (*Dicionário Jurídico*, vol. 4, Ed. Saraiva, 1998, p. 439).

<sup>4</sup> Diogo de Figueiredo Moreira Neto preleciona: “Remuneração – É o direito mais importante do servidor, com caráter alimentar e cercado de várias garantias constitucionais (arts. 37, X, XII, XV, E 100, “caput”).

O termo remuneração, no sentido genérico que lhe atribui a nova ordem constitucional, englobando vencimentos e vantagens, substitui a controvertida doutrina, adotada em edições anteriores, que distinguia vencimento, no singular, que é o estipêndio legalmente fixado para o cargo ou função, de vencimentos, no plural, que seria a totalidade do estipêndio devido ao servidor, incluídas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local do trabalho.

A remuneração se divide, assim, em vencimento e vantagens (art. 37, XIII, XV e 39, § 1º, CF).

Essa distinção conceptual entre vencimento, como “retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei” e remuneração, como “o vencimento acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei”, foi seguida pelo Estatuto Federal (arts. 40 e 41, *caput*).

As vantagens são acréscimos aos vencimentos devidas ao servidor em razão de condições de ordem pessoal ou funcional” (*Curso de Direito Administrativo*, 11ª. ed., Ed. Forense, 1996, p. 226/27).

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao do subsídio mensal.

Ora, se, de um lado, o § 7º do art. 5º faz menção a subsídio e a parcela indenizatória, como duas formas distintas de percepções de recursos, e, de outro, o § 4º do art. 39 diz claramente que toda a espécie de remuneração está encampada pelos subsídios, à evidência excluiu as parcelas indenizatórias do conceito de subsídio, não se constituindo, portanto, em remuneração <sup>5</sup>.

A primeira conclusão, preparatória da resposta aos quesitos, é que as verbas indenizatórias não são subsídios, nem à luz da E.C. 19/98, nem do direito anterior.

Verbas indenizatórias não compõem os subsídios e sim as que implicam recomposição de bem material ou imaterial, deixado de lado ou perdido, na busca de um desiderato maior. É o que ocorre, por exemplo, quando o período de descanso ou de férias, é sacrificado por força de um interesse maior do Poder Público, que exige do agente público que trabalhe nessas ocasiões <sup>6</sup>.

Neste sentido, é pacífica a jurisprudência, de que não são sujeitas tais verbas ao Imposto sobre a Renda, como os acórdãos abaixo transcritos demonstram:

REsp 43393-2/SP

Ementa

*Tributário. Funcionário público. Férias não gozadas. Indenização. Incidência do Imposto de Renda. Impossibilidade.*

Consoante entendimento que se cristalizou, na jurisprudência, o pagamento ("in pecúnia") de férias não gozadas — por necessidade do serviço — ao servidor público, tem a natureza jurídica de indenização, não constituindo espécie de remuneração, mas, para reparação do dano econômico sofrido pelo funcionário.

Erigindo-se em reparação, a conversão em pecúnia, das férias a que a conveniência da Administração impediu o auferimento, visa, apenas, a restabelecer a integridade patrimonial desfalcada pelo dano. À percepção dessa quantia indenizatória não induz em acréscimo patrimonial e nem em renda tributável, na definição da legislação pertinente.

O tributo, na disciplina da lei, só deve incidir sobre ganhos que causem aumento de patrimônio, ou, em outras palavras: sobre numerário que se venha a somar àque-

<sup>5</sup> Toshio Mukai ensina: "A remuneração dos servidores e o subsídio somente poderão ser fixados e alterados por lei específica, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices. A Emenda Constitucional 19, de 4/6/1998, instituiu uma nova forma de remuneração para categorias especiais de agentes públicos, distinguindo-a da regra geral de remuneração dos servidores públicos administrativos. A expressão "remuneração dos servidores" passou agora a abranger os vencimentos dos servidores administrativos estatutários e os salários dos demais vinculados ao regime trabalhista. Assim, haverá desde então necessidade de lei específica para a modificação da remuneração dos agentes administrativos sob ambos os regimes.

Antes da EC 19/98, subsídio era a palavra designada para nomear a remuneração dos agentes políticos, dividida em uma parte fixa e outra variável, conforme a quantidade e o efetivo comparecimento às sessões legislativas. Atualmente, a partir da referida Emenda Constitucional, subsídio passou a significar, nos termos do § 4º do art. 39 da CF, a retribuição pelos serviços prestados por categoria determinada de agentes públicos, fixada em parcela única, indivisível e insuscetível de qualquer acréscimo sob a forma de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou qualquer outra espécie remuneratória limitada ao teto instituído conforme o inciso XI do art. 37 da CF" (Direito Administrativo Sistematizado, Ed. Saraiva, 1999, p. 169).

<sup>6</sup> Em que foi relator o Ministro Garcia Vieira, leia-se a ementa do REsp 34988-0-SP (DJ 08/11/93):

Ementa

*Imposto de Renda – Férias não gozadas indenizadas – Não incidência.*

O pagamento em dinheiro das férias não gozadas, porque indeferidas por necessidade do serviço, não é produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos e também não representa acréscimo patrimonial, não estando, portanto, sujeitas a incidência do Imposto de Renda.

Recurso improvido.

le que já seja propriedade do contribuinte.

Recurso especial a que se nega provimento. Decisão por maioria de votos.” (Brasília, 27 de Abril de 1994)

REsp 32.829-2/SP

Ementa

*Recurso especial. Licença-prêmio não gozada por necessidade do serviço. Pagamento de natureza indenizatória. Não incidência do Imposto de Renda.*

O pagamento de licença-prêmio, como das férias, não gozadas por necessidade do serviço, pela sua natureza indenizatória, não está sujeito à incidência do Imposto de Renda.

REsp 26.998-6 - SP

Ementa

*Imposto de Renda. Férias não gozadas por necessidade do serviço. Indenização. Não incidência.*

I - O pagamento de férias não gozadas por necessidade do serviço tem natureza indenizatória, portanto, não é renda nem proventos de qualquer natureza, mas, sim uma recomposição a um prejuízo anteriormente sofrido pela pessoa que as recebe, não redundando em acréscimo patrimonial, por isso que *não está sujeita à incidência do Imposto de Renda*<sup>7</sup>.

À luz do raciocínio acima, todas as verbas indenizatórias recebidas não são subsídios, por força de interpretação sistemática da lei suprema.

O segundo aspecto a ser examinado, pream-

bularmente, diz respeito ao § 2º do art. 27 da CF, assim redigido:

O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, na razão de, no máximo, 75% daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

Há referências constitucionais a outros dispositivos, que transcrevo, alguns de forma repetitiva:

“ *As verbas indenizatórias não sofrem a incidência do Imposto sobre a Renda, uma vez mais ficando claro que são distintas dos subsídios.* ”

Art. 39 - § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI;

Art. 57 - § 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao do subsídio mensal;

Art. 150 Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

...

II. instituir tratamento desigual entre

<sup>7</sup> No DJ de 15, 16 e 19/12/94, em face dos acórdãos mencionados foi editada a Súmula 125 do STJ com a seguinte redação: Súmula 125 - “O pagamento de férias não gozadas por necessidade do serviço não está sujeita à incidência do Imposto de Renda”.

contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção de razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

Art. 153 Compete à União instituir impostos sobre:

...

III. renda e proventos de qualquer natureza

...

§ 2º O imposto previsto no inciso III:

I. será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei.

Destes, o art. 153, inciso III e § 2º inciso I, cuida do Imposto sobre a Renda, que, claramente, incide sobre os subsídios.

Na Constituição passada, ajudas de custo e verbas de representação eram imunes de tributação<sup>8</sup>.

Na de 1988, passaram a ser tributadas na

medida em que os subsídios, que as encampam, são incididos pelo Imposto sobre a Renda, daí a referência ao art. 153, inciso III e § 2º inciso I.

As verbas indenizatórias não sofrem a incidência do Imposto sobre a Renda, uma vez mais ficando claro que são distintas dos subsídios<sup>9</sup>.

O art. 150, inciso II, explicita o princípio da isonomia, em matéria tributária, que, na verdade, não exige identidade, mas equivalência. Vale dizer, tem maior abrangência conceitual, pois incorpora elementos heterogêneos para um resultado final homogêneo (lembre-se da equivalência patrimonial, em matéria contábil, para Imposto sobre a Renda), e menor abrangência material, pois não é aplicável indistintamente a todos os contribuintes, mas apenas àqueles contribuintes que se encontram na mesma situação jurídica<sup>10</sup>.

A isonomia referida, portanto, deve ser inter-

<sup>8</sup> A redação do art. 21, inciso IV, era a seguinte: "Compete à União instituir imposto sobre: .... IV. renda e proventos de qualquer natureza, *salvo ajuda de custo e diárias pagas pelos cofres públicos na forma da lei*" (grifos meus).

<sup>9</sup> Da lavra do Ministro Hélio Mosimann leia-se a ementa do REsp 32.829-0-SP:

Recurso especial. Licença-prêmio não gozada por necessidade do serviço. Pagamento de natureza indenizatória. Não-incidência do Imposto de Renda.

O pagamento de licença-prêmio, como das férias, não gozadas por necessidade do serviço, pela sua natureza indenizatória, não está sujeito à incidência do Imposto de Renda (fl. 230).

<sup>10</sup> Escrevi: "Equivalente é um vocábulo de densidade ôntica mais abrangente do que 'igual'. A igualdade exige absoluta consonância em todas as partes, o que não é da estrutura do princípio da equivalência. Situações iguais na equipolência, mas diferentes na forma, não podem ser tratadas diversamente. A equivalência estende à similitude de situações a necessidade de tratamento igual pela política impositiva, afastando a tese de que os desiguais devem ser tratados, necessariamente, de forma desigual. Os desiguais, em situação de aproximação, devem ser tratados, pelo princípio da equivalência, de forma igual em matéria tributária, visto que a igualdade absoluta, na equivalência não existe, mas apenas a igualdade na equiparação de elementos (peso, valor etc.). Qual foi a razão para tal elasticidade ofertada pelo constituinte, para proteção dos contribuintes, vedando ao Poder Tributante adoção de técnica diversa?"

A tradição brasileira de pouco respeito aos direitos dos cidadãos em matéria tributária — o Presidente Collor acaba de pedir ao Congresso a redução dos direitos dos contribuintes para fazer uma reforma tributária, que tem na essência o princípio de 'maiores tributos, menores direitos' —, certamente levou o constituinte a amarrar os poderes tributantes (três sobre o mesmo 'pagador de tributos') aos grilhões seguros do princípio da igualdade, evitando simultaneamente: a) que, a título de tratamento desigual dos desiguais, se multiplicassem as hipóteses de situações diversas para neutralização do princípio da igualdade; b) servisse a redução legislativa do princípio da igualdade como forma de tratamento aplicável às perseguições fiscais em relação a setores, que estivessem em conflito com os governos.

Entendo ter sido esta a razão fundamental que levou o constituinte, em relação ao princípio da igualdade, seja em seu aspecto subjetivo, seja naquele objetivo, a proteger todos os contribuintes contra o tratamento desigual, exigindo que este tratamento deva ser igual não apenas para situações iguais, mas para situações equiparadas, equivalentes, com núcleo comum de identidade. Compreende-se assim porque o discurso do inciso II é concluído com a afirmação de que a situação equivalente será detectada independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos dos contribuintes. Em outras palavras, quaisquer que sejam os contribuintes, quaisquer que sejam os fatos imponíveis, o tratamento isonômico se impõe, vedada qualquer forma de atuação discriminatória" (*Caderno de Pesquisas Tributárias* 17, ob. cit., pp. 19/21).

pretada, nos dois conceitos, admitindo variação, se a situação for diferente, como por exemplo, subsídio remuneratório para parlamentar com acréscimo da verba de representação para aquele que se encontre em situação de representatividade maior (por exemplo, Presidente do Legislativo).

O princípio da isonomia, aplicável, em matéria tributária, para situações equivalentes, nitidamente permite tratamento diferenciado para situações não equivalentes <sup>11</sup>.

Os dois outros dispositivos mencionados, já os comentei, ao dar minha inteligência sobre o

primeiro ponto levantado.

Ora, os subsídios mencionados não podem ultrapassar 75% daquele destinado a parlamentar federal, ficando as verbas indenizatórias no limite de 100% do subsídio pago ao representante popular, quando das sessões extraordinárias <sup>12</sup>.

Pelo mencionado artigo, portanto, o subsídio poderá ser, no máximo, de 75% daquele de deputado federal e a verba indenizatória, sobre a qual não incide Imposto sobre a Renda, poderá ser, no máximo, de 100% do subsídio fixado, sendo duas percepções pecuniárias de natureza distinta.

<sup>11</sup> Hugo de Brito Machado ensina: "O princípio da isonomia presta-se como suporte às mais diversas teses jurídicas. É na verdade um princípio fundamental, universal, transcendente, sem o qual não se pode falar em Direito. Por isto mesmo, em conferência proferida em 1958, a seu respeito afirmou Djaci Falcão: 'Legisladores, administradores, juizes, todos nós dotados de razão e consciência, devemos procurar ser fiéis a esse princípio fundamental, anterior e superior ao Estado, assegurado em todas as Cartas Políticas do mundo civilizado, para que impere a justiça e seja melhor compreendida a vida temporal'.

Ocorre que a questão de saber o que realiza, e o que fere o princípio da isonomia é uma questão das mais delicadas.

O aplicador da lei, em princípio há de tratar a todos igualmente. Reside aí o princípio da igualdade perante a lei. É indubitado, porém, que a lei não pode tratar a todos igualmente. Pelo contrário, porque as pessoas não são iguais, a lei deve tratá-las desigualmente, na medida em que se desigalam" (*Caderno de Pesquisas Tributárias*, vol. 17, Contribuições sociais, Ed. Resenha Tributária, 1992, p. 106).

<sup>12</sup> Comentei, em relação à redação pretérita, que também estabelecia os 75%, da seguinte forma o dispositivo: "§ 2º A remuneração dos deputados estaduais será fixada em cada legislatura, para a subsequente, pela Assembléia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, na razão de, no máximo, 75% daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Federais".

"A pretérita redação do art. 27 § 2º retornou à liberdade de fixação da remuneração dos deputados estaduais, não mais hospedando as limitações impostas pelo Ato Institucional 7/69, que estabelecia no concernente aos subsídios, que os deputados não poderiam receber mais do que 2/3 daqueles ofertados aos deputados federais, o mesmo ocorrendo com as ajudas de custo, além do que somente poderiam ser remuneradas 8 sessões extraordinárias. Tais limitações caíram com a EC 21/83, exceção feita ao limite relativo à remuneração por reuniões em até 8 sessões legislativas".

Da experiência passada restara a necessidade de fixar, numa Legislatura, a remuneração para a seguinte.

O dispositivo, portanto, abria campo irrestrito à remuneração dos deputados estaduais, devendo-se lembrar que a lição passada não era de molde a justificar tal liberdade, na medida em que muitos Estados sem maiores recursos, principiaram a remunerar, após a EC 21/83, seus representantes acima dos parlamentares federais.

Criara-se, todavia, tradição de se remunerar tanto mais os deputados estaduais quanto menor densidade econômica possuísem os Estados, de tal forma que a distorção provocada exigia um esforço maior da própria nação, através da arrecadação tributária, transferida, nos termos dos arts. 25 e 26 da EC 1/69 e dos arts. 157 a 162 da atual Constituição, para as diversas entidades federativas.

A reticência constitucional, portanto, nada obstante as Constituições Estaduais terem a faculdade de colocar limitações à remuneração, não fortalecia a sociedade em relação aos governos, antes a enfraquecendo.

A Emenda Constitucional 1/91, por seu art. 1º, todavia, repôs limite, embora superior a do direito anterior (75%), a fim de eliminar o desperdício de recursos públicos, via remuneração de deputados. O problema que permanece é saber se é aplicável à atual legislatura, valendo para 1993, ou apenas para a legislatura, a iniciar-se em 1995. A evidência, se valer apenas para a legislatura de 1995, a Emenda poderia ter sido preparada na Revisão Constitucional, não se justificando a antecipação.

As indicações do § 2º, todavia, não se restringem a eliminar limites, mas a determinar tratamento tributário rigorosamente idêntico aos dos cidadãos comuns não enquadrados no Poder.

Assim é que, de início, exige tratamento isonômico não apenas entre eles mas entre todos os contribuintes que usufruam idêntica renda.

A meu ver, o disposto no art. 150, inciso II, não precisaria ser citado, inicialmente porque é suficientemente amplo para não permitir disciplina diferenciada e, por outro lado, o princípio das mordomias oficiais constante do art. 21, inciso IV da EC 1/69 não foi hospedado pelo art. 153, inciso III.

Desta forma, ambas as referências eram desnecessárias, visto que as forças dos dois dispositivos do sistema tributário já impediam qualquer veleidade exegética na busca de tratamento preferencial e menos oneroso para os deputados.

À nitidez, a referência ao artigo, que menciona os princípios da generalidade, progressividade e universalidade, que regem todo o regime jurídico do Imposto sobre a Renda, é tão desnecessária quanto as referências anteriores, na medida em que, no capítulo do sistema tributário não há qualquer possibilidade de se adotar dispositivo jurídico privilegiador. A reiteração do óbvio, a meu ver, só pode ser justificada para se evitarem interpretações convenientes *pro domo sua*, embora em técnica legislativa canhestra" (*Comentários à Constituição do Brasil*, 3º vol., tomo II, Ed. Saraiva, 1993, p. 125 e s.).



O 3º aspecto diz respeito ao auxílio moradia.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal decidiu, em Ação Originária 630-9/DF, que a verba moradia compõe o subsídio, e considerou-a constitucional até a edição da lei a que se refere a EC 19/98. Transcrevo do voto do Ministro Nelson Jobim o seguinte trecho, em ação proposta pela Ajufe:

Tudo aponta para a natureza remuneratória do auxílio-moradia.

Repito.

A decisão administrativa do STF não considerou o referido auxílio para dar eficácia plena à regra da equivalência.

Estão presentes os requisitos para concessão de liminar.

Há plausibilidade jurídica.

Há risco pela mora.

A situação será outra quando do advento da lei de fixação do subsídio dos Ministros do STF, de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do STF (C.F. art. 48, XV, acrescido pela E.C. 19/98).

Embora a E.C. 19 tenha entrado em vigor em 5 de junho de 1998, até o presente momento – um ano e oito meses após – o projeto de lei respectivo não foi enviado à Câmara dos Deputados.

Até que seja editada a referida lei, o sistema remuneratório permanece sem modificações.

A vigência da lei do subsídio mudará, por completo, o tratamento do tema, uma vez que incidiria, de forma completa, o inciso V do art. 93 da CF, pela redação dada pela EC 19/98.

Desaparecerão as regras de equivalência.

Sem a edição da lei do subsídio, sobre-

vive a regra da equivalência.

*É de ser concedida a liminar.*

No entanto, ela só poderá ter um destinatário: o Presidente do STF.

O ato de aplicação da equivalência da Lei 8.448/92 foi do STF.

Os demais tribunais não tinham, como não têm, competência para tal decisão (Lei 8.442/92, art. 7º).

Concedo a liminar para determinar ao Sr. Presidente do STF que:

a) emita ato fazendo incluir na parcela autônoma de equivalência, a que se refere à Decisão Administrativa constante da Ata 9, de 12/08/1992 e nos termos por ela estabelecidos, o valor correspondente ao auxílio-moradia pago pela Câmara dos Deputados aos seus membros, hoje de R\$ 3.000,00; e

b) atenda, quando das consequências administrativas decorrentes do contido na letra anterior, o limite referido na Ata da Sessão Administrativa de 14 de abril de 1997, do STF.

Intime-se.

Publique-se.

Brasília, 27/02/2000 (grifos meus) <sup>13</sup>.

A notícia fartamente divulgada é que a decisão foi unânime, tendo um único Ministro (Ministro Marco Aurélio) feito uso da faculdade ao referido auxílio, válida para todo o Judiciário. Os demais, abstiveram-se do uso da verba para que a decisão não pudesse ser interpretada como julgamento em causa própria. E o próprio Ministro Marco Aurélio fez questão de realçar ter necessidade daquele suplemento, pois seus vencimentos não eram corrigidos há mais de 4 anos.

O princípio, válido para o Poder Judiciário é, a

<sup>13</sup> Cópia obtida na secretaria do STF.

meu ver, extensível para os outros dois Poderes, visto que não pode haver diferenciação de regimes entre seus servidores.

O quarto aspecto vestibular a ser examinado neste parecer, diz respeito à auto-aplicabilidade do princípio.

Claramente, o § 4º do art. 39 refere-se à necessidade de lei (art. 37 incisos X e XI) que, no âmbito federal, ainda não foi produzida. Pergunta-se: se depende de lei e esta ainda não foi produzida, que lei deverá prevalecer?

A questão envolve, também, direito intertemporal, na medida em que a emenda aprovada em 04/06/1998 (emenda 19), depende de regulamentação infra-legislativa, tendo eficácia limitada <sup>14</sup>.

De rigor, deveria prevalecer a nova ordem, mas, como a fixação dos subsídios estaduais dependem da fixação dos subsídios federais (serão 75% daqueles), e como tais subsídios não foram fixados por lei (a Lei 8.348, de 25/07/1992, e a 9.852, de 04/12/1994, são anteriores à EC 19), a eficácia plena do princípio constitucional ainda

está dependendo de elaboração legislativa.

Acresce-se que a imposição legislativa será determinada pelos subsídios dos Ministros do STF, subsídios estes que também ainda dependem de lei para parametrar aqueles a que fazem jus os servidores dos demais poderes.

Neste quadro, pode-se lembrar a decisão do STF, na ADIN 4/88, em que a Suprema Corte, reconheceu a impossibilidade de os juros de 12%, mencionados no § 3º do art. 192 da C.F., serem aplicáveis de imediato, no sistema financeiro, por depender essa disposição de lei a que faz referência o *caput* do próprio art. 192, prevalecendo a legislação anterior, que continua a permitir, até hoje, juros mais elevados, para conformação da política monetária do governo <sup>15</sup>.

Enquanto não houver lei federal, a estadual não é obrigatória e a legislação anterior pode ser aplicada, se se adotarem os mesmos critérios que o STF ofertou, na Adin 4/88.

Não é, portanto, ilegal aguardar-se a parametração da legislação federal.

<sup>14</sup> José Afonso da Silva esclarece: "O legislador constituinte reconhece a conveniência de disciplinar certa matéria, relativamente à organização de instituições constitucionais, mas, ao mesmo tempo, por razões várias e até de pressão, limita-se a traçar esquemas gerais (princípios) sobre o assunto, incumbindo ao legislador ordinário a complementação do que foi iniciado, segundo a forma, os critérios, os requisitos, as condições e as circunstâncias, previstos na norma mesma. Conforme já observamos, essas normas deixam menor ou maior campo à situação discricionária do legislador ordinário, mas sempre há um mínimo que um poder mais elevado – o constituinte – quer ver atendido: quando mais não seja, abre-se, ao menos, uma possibilidade para o órgão legislativo atuar de certa forma. Leia-se, por exemplo, o art. 3º da Constituição do Brasil; aí se encontra uma norma dessas que representam insignificante vontade do constituinte, indicando uma possibilidade (a criação de novos Estados e Territórios) e uma forma de atuação: essa criação há que ser feita mediante lei complementar, isto é, uma lei cujo processo de formação tem características peculiares (como veremos no lugar próprio).

São, pois, normas constitucionais de princípio institutivo aquelas através das quais o legislador constituinte traça esquemas gerais de estruturação e atribuições de órgãos, entidades ou institutos, para que o legislador ordinário os estruture em definitivo, mediante lei" (*Aplicabilidade das normas constitucionais*, Ed. Revista dos Tribunais, 1968, pp. 118/19).

<sup>15</sup> Da ementa da lavra do eminente Ministro Sydney Sanches consta: "Tendo a Constituição Federal, no único artigo em que trata do Sistema Financeiro Nacional (art. 192), estabelecido que este será regulado por lei complementar, com observância do que determinou no *caput*, nos seus incisos e parágrafos, não é de se admitir a eficácia imediata e isolada do disposto em seu § 3º, sobre taxa de juros reais (12% ao ano), até porque estes não foram conceituados. *Só o tratamento global do sistema financeiro nacional, na futura lei complementar, com a observância de todas as normas do caput, dos incisos e parágrafos do art. 192, é que permitirá a incidência da referida norma sobre juros reais e desde que estes também sejam conceituados em tal diploma.*

Em consequência, não são inconstitucionais os atos normativos em questão (parecer da Consultoria Geral da República, aprovado pela Presidência da República e circular do Banco Central), o primeiro considerando não auto-aplicável a norma do § 3º sobre juros reais de 12% ao ano, e o segundo determinando a observância da legislação anterior à Constituição de 1988, até o advento da lei complementar reguladora do Sistema Financeiro Nacional.

Ação declaratória de inconstitucionalidade julgada improcedente, por maioria de votos" (grifos meus) (Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, ano 3, n. 12, Jul/Set. 1995, pp. 243/44).

Um último ponto merece análise, antes de passar a responder às questões formuladas.

Se toda a verba necessária para manutenção de um gabinete de parlamentar sai em nome deste deputa-

do, nela incluídos os subsídios, verbas indenizatórias e aquelas necessárias à remuneração de seus servidores, nitidamente o Estado é que sai beneficiado, na medida em que o parlamentar paga mais tributo do que o devido, sendo o Imposto de Renda dos servidores do gabinete também recolhido para o Estado, numa segunda vez.

Com efeito, sobre pagar, o parlamentar o Imposto de Renda sobre a totalidade das verbas recebidas, aquelas que deveriam ser pagas diretamente aos membros do gabinete, acabam sendo incididas uma segunda vez pelo imposto, quando estes servidores os oferecem à tributa-

*“... se o deputado recebe e paga Imposto de Renda sobre o que lhe pertence e o que destina a seu servidor, o Fisco Estadual está recebendo, duas vezes, aquele tributo sobre o mesmo fato gerador...”*

ção em suas respectivas declarações. E tudo é destinado ao Estado de Minas Gerais <sup>16</sup>.

Em outras palavras, se o deputado recebe e paga Imposto de Renda sobre o que lhe pertence e o que

destina a seu servidor, o Fisco Estadual está recebendo, duas vezes, aquele tributo sobre o mesmo fato gerador, que é a prestação de serviços do membro do gabinete.

Se tais servidores do gabinete recebessem diretamente da assembléia, sobre este fato gerador ocorreria uma única incidência e um único recolhimento.

O incorreto procedimento adotado até o presente pela entidade consulente, antes beneficia do que prejudica o Estado, que tem recebido Imposto de Renda a mais do que é efetivamente devido <sup>17</sup>.

<sup>16</sup> O art. 157, inciso I da Constituição Federal está assim redigido: “Art. 157 Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal: I- o produto da arrecadação do Imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem”.

Escrevi sobre ele: “O dispositivo é justificável. A atuação geradora do IR presume-se ser exercida por Estados e pelo Distrito Federal, objetivando o interesse da sociedade. A atuação dos Estados e do Distrito Federal, portanto, sujeitos ao IR, decorre de superior interesse, razão pela qual não seria justo que a União tributasse tais rendas e proventos daqueles que estão a trabalhar para os referidos governos, ou exigisse o imposto sobre os títulos com que transacionam tais entidades federativas.

O princípio da imunidade recíproca não se aplica à hipótese, visto que a exigência federal é da pessoa física ou jurídica que se relaciona com o Estado ou o Distrito Federal, e não destes na exploração de seus serviços ou atividades.

Ao deixar, todavia, todo o produto da arrecadação do IR retido na fonte para os Estados e o Distrito Federal, assim como aquele de sua administração indireta de autarquias e fundações, à evidência, oferta o constituinte campo maior de obtenção de receita ou de redução do custo dos serviços para tais pessoas jurídicas de direito público.

Na contratação de tais serviços poderão os Estados e o Distrito Federal responsabilizar-se por suportar o imposto de prestador, com o que poderão negociar condições melhores para a sociedade que representam. E poderão assim agir porque o imposto lhes pertence” (*Comentários à Constituição do Brasil*, 6º vol., tomo II, Ed. Saraiva, 2001, pp. 7/8).

<sup>17</sup> Wolgran Junqueira Ferreira: “O legislador foi mais didático ao dispor sobre a repartição das receitas tributárias. Diferentemente das Constituições anteriores, a atual sistematizou a repartição das receitas tributárias numa só seção, tornando mais fácil o entendimento da matéria e evitando que se fosse buscar aqui e acolá a distribuição de rendas. Agora estão elas catalogadas de forma clara e bem dividida.

O art. 157, que inicia a repartição de rendas, estabelece que o produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e fundações que instituírem ou mantiverem, pertence aos Estados e ao Distrito Federal. Genericamente o Imposto de Renda pertence à União. Grava ele a renda e os proventos de qualquer natureza. Quando o Estado-membro e o Distrito Federal forem, por determinação da lei que regulamenta a cobrança do Imposto de Renda, obrigados a reter, na fonte pagadora, tais rendimentos, o produto desta retenção lhes pertence. Não somente de seus servidores ou prestadores de serviços, como também os de suas autarquias e fundações já existentes, ou que vierem no futuro a ser instituídas” (*Comentários à Constituição de 1988*, Ed. Julex, 1989, vol. 2, p. 905).

Colocadas as premissas acima, passo a responder às questões formuladas:

1) De acordo com a exegese que ofertei, no bojo do presente parecer, a resposta é positiva, lembrando que apenas para sessões extraordinárias há limite de as verbas indenizatórias não ultrapassarem os subsídios (art. 57, § 7º da CF).

As verbas indenizatórias, por outro lado, por não serem subsídios, não estão sujeitas ao Imposto sobre a Renda.

Nitidamente, a indenização deve ser razoável e corresponder à perda efetiva ou abdicação de um bem material ou imaterial.

Dentro do princípio da razoabilidade, a resposta é positiva, lembrando que, nos elementos que me foram submetidos, não detectei nenhuma verba indenizatória irrazoável.

2) Como explicitado no parecer, a resposta é negativa. E é a própria Constituição que oferece o parâmetro no § 7º do art. 57, ao distinguir “subsídio” de “verba indenizatória”, aquele sujeito ao imposto sobre a renda e esta não.

3) Sim, desde que as verbas estejam caracterizadas como indenizatórias, respeitem o princípio da razoabilidade e correspondam efetiva-

mente a uma indenização por sacrifício de um bem material ou imaterial.

Neste particular, a jurisprudência é iterativa em declarar que as verbas indenizatórias não correspondem a remuneração por serviços prestados, mas a ressarcimento pela perda de um bem, mesmo que voluntariamente concedido. E se houver indenizações por critérios diversos daqueles admitidos no Congresso Nacional, à falta de tratamento constitucional para as verbas indenizatórias, não há maculação da Constituição <sup>18</sup>.

4) As verbas de representação são subsídios, em face da EC 19/98. Continua, todavia, a matéria dependendo de regulação infraconstitucional, para irradiar os seus efeitos para as demais entidades federativas. As verbas de representação não são, portanto, verbas indenizatórias, à luz do texto supremo.

Ocorre que, pela exegese ofertada pela Suprema Corte à ADIn 4/88 – e que, à falta de lei regulatória, os juros não estão limitados a 12% –, poder-se-ia entender que verbas de representação ofertadas fora dos parâmetros constitucionais não seriam, ainda, inconstitucionais, por ser a eficácia da norma da Lei Maior dependente ainda de legislação inferior <sup>19</sup>.

<sup>18</sup> O Ministro Antônio de Pádua Ribeiro lembra que: “A jurisprudência das 1as. e 2as. Turmas, especializadas em Direito Público, é no sentido de que o Imposto de Renda não incide sobre o pagamento de férias não gozadas, em razão do seu caráter indenizatório” (Agravado Regimental no Agravo de Instrumento 46.146-7-SP, Rev. STJ, Brasília, ano 7, n. 72, 175/208, ago/1995).

<sup>19</sup> No parecer que ofertei e transcrito, na quase totalidade, pelo Ministro Sydney Sanches, na referida ADIN, escrevi: “O que, todavia, também mister se faz realçar na formulação superior, é que, por estar o crime de usura vinculado à desobediência ao tabelamento, não pode haver lei ordinária definindo o crime de usura sem que se defina primeiramente o tabelamento.

Exceção feita aos filmes de Flash Gordon em que os castelos voavam sem base (A Cidade Flutuante), não é possível construir um edifício a partir do 3º andar, sem antes se preparar seus alicerces e construir os andares térreo, primeiro e segundo. Da mesma forma, não é possível definir o crime de usura sem que a lei complementar defina até que limite a cobrança de juros é possível. A explicitação, portanto, do teto constitucional em lei complementar é fundamental para que sua violação possa ser regrada por lei ordinária, como crime.

Respondo, pois, à quarta e última indagação declarando que: a) é indispensável lei complementar para explicitar o pensamento constitucional sobre o que seja juro real;

b) a lei ordinária, que regulamentará o crime de usura, depende da lei complementar que afaste do tratamento penal o que não seja usura;

c) apenas após a veiculação de lei complementar, conceituando juro real, será possível veicular-se a correspondente lei ordinária, conformando o crime de usura” (*A Constituição Aplicada* 1, Belém, Edições Cejup, 1989).

Desta forma, poderiam, até que seja elaborado ato próprio do Poder Legislativo, continuar sendo pagas, respeitado o princípio da razoabilidade, sobre elas, todavia, incidindo o Imposto sobre a Renda, à luz da sua não-conformação como verbas indenizatórias. Em outras palavras, as verbas de representação, até à edição de lei regulatória federal, que projetará reflexos para as demais entidades federativas, podem continuar a ser pagas, sendo, todavia, aconselhável adaptação aos novos parâmetros, por decisão autônoma e independente da Assembleia. Não há ilegalidade na manutenção dos critérios até aqui adotados, nem haverá se forem reformulados tais critérios, antes mesmo da produção legislativa federal determinada pela EC 19/98.

5) A respeito das verbas de representação diferenciadas, como já expus no bojo do presente parecer, nada têm elas de inconstitucional, visto que o princípio da isonomia, a que faz menção o art. 150, inciso II, admite diferenças para situações não equivalentes e isonomia para aquelas equivalentes. À evidência, o ônus da representação é maior, para quem exerce cargos de direção, do que para aqueles que não os exercem.

Não há ferimento ao princípio da equivalência, sempre que as situações não sejam equivalentes, como ocorre no caso presente <sup>20</sup>.

6) A resposta à questão merece temperos, visto que algumas verbas são nitidamente de representação e outras são indenizatórias. Embora ambas possam ser destinadas aos senhores deputados, algumas (indenizatórias) não devem ser incididas pelo Imposto sobre a Renda e outras, sim (representação).

São indenizatórias, as verbas que o parlamentar dispense e que deveriam ser pagas pela assembléia, como com veículos, transporte aéreo etc., *sempre que a serviço da casa*. Vale dizer, se o Poder Legislativo, que deveria diretamente fornecer o veículo ou o transporte aéreo e não os fornece, à nitidez, o dispêndio reembolsado ou pago por antecipação tem o caráter, *não de representação*, mas de recepção do próprio serviço que a entidade deveria prestar ao deputado. Não é, pois, verba de representação, mas de indenização.

Não o mesmo em relação, por exemplo, à manutenção de escritórios eleitorais junto às bases, visto que, neste caso, nitidamente, a verba tem caráter de representação. Haveria, portanto, necessidade de distinguir o que é indenização e o que é representação, item por item, sobre a primeira não incidindo o Imposto sobre a Renda e sobre a segunda, sim <sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Vittorio Cassone lembra que: "A semente do princípio da igualdade, que guarda coerência com o postulado da fraternidade, foi lançada por Aristóteles, cuja tradução milenar permanece até nossos dias: a lei deve tratar igualmente aos iguais e desigualmente aos desiguais. Por disposição constitucional (CF/88, art. 150, II), U-E-DF-M não podem instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.

Exemplo clássico do princípio da igualdade é a tabela progressiva do IR, que, à medida que o rendimento aumenta, o imposto aumenta desproporcionalmente a maior. Encontramos, na tabela, os dois extremos do princípio: na mesma faixa se encontram os 'iguais' – por serem tributados igualmente; e em faixas diferentes se encontram os 'desiguais' – por serem tributados desigualmente" (*Direito Tributário*, Ed. Atlas, 13<sup>a</sup>. ed., p. 100).

<sup>21</sup> A Enciclopédia Saraiva, pelo saudoso Limongi França coordenada, assim definiu verba de representação: "Representação (verba de): A expressão verba de representação exprime, na tecnologia administrativa, a quantia destinada a custear despesas no exercício de cargos ou funções públicas. Tal verba é acrescida à remuneração ou vencimentos dos respectivos funcionários. Assim, p. ex., a locomoção paga pela Administração Federal aos agentes fiscais como recompensa da importância gasta em transporte" (volume 65, p. 105), à luz do direito anterior, em que se confundia com verbas indenizatórias. Hoje, há nítida distinção entre umas e outras, sempre, repito, que coubesse ao Poder Público fornecer os meios para a atuação do servidor.

De rigor, à falta da regulamentação exigida pelo § 4º do art. 39, parece-me que ambas, com incidência ou não do Imposto sobre a Renda, são legais e, por decorrência, constitucionais.

7) A resposta já foi dada, no quesito anterior. Descontado o Imposto sobre a Renda e sendo razoáveis, poderão ser disponibilizadas para os parlamentares, visto que o parâmetro do inciso XI do art. 39 ainda depende de regulamentação federal.

8) Não, naquelas que efetivamente são indenizatórias. O que há é o direito à repetição do indébito do tributo recolhido a maior, visto que, por ser o Imposto de Renda imposto pessoal, comporta a repetição do indébito. Sobre as verbas de representação é devido o Imposto sobre a Renda <sup>22</sup>.

9) A resposta é positiva. O Estado beneficiou-se de recolhimento a maior, sempre que, o parlamentar recebeu, na sua conta, subsídios destinados a membros de seu gabinete. Se estes os tivessem recebido diretamente, não haveria duplicação de incidência do tributo sobre o mesmo fato gerador.

O Estado, portanto, recebeu duas vezes o Imposto sobre a Renda e, talvez, naquilo que diz respeito a verbas realmente indenizatórias, tributo sobre fato gerador inexistente.

Não há que se falar em lesão do Erário. Prejudicados, certamente, foram os parlamentares, por recolherem tributo a maior do que o devido. Se a forma de recolhimento fosse outra, ou seja,

se os servidores tivessem recebido diretamente da assembléia, e não dos parlamentares, a remuneração pelo trabalho prestado nos gabinetes, tal não aconteceria.

10) Não detectei violência ao art. 27 § 2º, à luz da diferença entre subsídio e verba indenizatória, visto que o subsídio do deputado estadual ficou nos limites daquele devido ao deputado federal, faltando lei federal para regulamentar o § 4º do art. 39 da C.F.

11) Como respondi, no corpo do parecer, não são auto-aplicáveis, prevalecendo os parâmetros definidos pela Suprema Corte na ADIn 4/88 para princípios de eficácia limitada. É de se lembrar que o art. 37, incisos X e XI, faz menção à lei federal que ainda não foi elaborada e que, no momento em que o for, terá imediato reflexo nas demais entidades federativas, dependendo estas de tal regulamentação, para estabelecer os subsídios em sua área de competência.

12) Ainda aqui a resposta é positiva. Realço que, independentemente de regulação federal, poderia, a Assembléia Legislativa de Minas Gerais, alterar critérios próprios, muito embora a manutenção de disposição anterior seja correta, devendo as verbas, que não têm caráter indenizatório, mas de representação, ser incididas pelo Imposto sobre a Renda <sup>23</sup>.

A resposta, portanto, é positiva.



<sup>22</sup> Coordenei o VIII Simpósio Nacional de Direito Tributário, do CEU, aberto pelo Ministro Moreira Alves sobre o tema "Repetição do Indébito", tendo o *Caderno de Pesquisas Tributárias* n. 8 (2a. tiragem, 1991, Ed. Resenha Tributária/Centro de Extensão Universitária), que deu alicerce aos debates sido escrito por Carlos da Rocha Guimarães, Gilberto de Uihôa Canto, Hugo de Brito Machado, Ives Gandra da Silva Martins, José Carlos Graça Wagner, José Eduardo Soares de Mello, Léo Krakowiak, Leon Frejda Szklarowsky, Lindemberg da Mota Silveira, Marco Aurélio Greco, Sidney Saraiva Apocalipse, Tarcísio Neviani, Vittorio Cassone, Ylves José de Miranda Guimarães, Walter Barbosa Corrêa e Zelmo Denari.

<sup>23</sup> Pontes de Miranda ao comentar o direito anterior declarou: "No art. 21, IV, a Constituição de 1967 só uma exceção abriu para a incidência do Imposto sobre a Renda: quanto à ajuda de custo e às diárias pagas pelos cofres públicos 'na forma da lei'. Na ajuda de custo não se inclui a verba de Representação. A exceção estabelece imunidade". Esta imunidade deixou de existir com a CF de 88.